最　高　行　政　法　院　判　決

109年度上字第872號

上　訴　人　豐邑建設股份有限公司

代　表　人　黃淑美

訴訟代理人　洪煌村　律師

被 上訴 人　臺中市政府

代　表　人　盧秀燕

訴訟代理人　王志文　律師

上列當事人間森林法事件，上訴人對於中華民國109年6月10日臺中高等行政法院109年度訴字第4號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、事實概要：上訴人因將位於山坡地範圍內之坐落臺中市○○區○○段00、00及00地號土地（該3筆土地嗣已合併登記成26地號單筆土地；下稱系爭土地）作為新建住宅工程之建築基地，而申請建築開發核定與建造執照許可，經被上訴人所屬都市發展局核定開發建築面積4,262.93平方公尺、建築面積以外面積4,268.44平方公尺，並經被上訴人准許核發108中都建字第830號新建建造執照在案。被上訴人乃依據山坡地開發利用回饋金繳交辦法(下稱回饋金繳交辦法)第3條第13款、第5條及其附表相關規定，以民國108年5月24日府授農林字第1080121198號函（下稱原處分）核定上訴人應繳交山坡地開發利用回饋金新臺幣（下同）52,564,581元。上訴人不服，提起訴願，經決定駁回，上訴人猶未甘服，循序提起行政訴訟，訴請撤銷訴願決定及原處分。經原審法院109年

度訴字第4號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

二、上訴人起訴主張及被上訴人於原審之答辯，均引用原判決之記載。

三、原判決駁回上訴人之訴，係略以：㈠山坡地之開發利用行為人依森林法第48條之1及其子法回饋金繳交辦法第3條之規定，負繳交回饋金之義務，與其因利用山坡地興建住宅而應履行之水土保持義務或其他公法上義務間，並不具代償關係，不得因其負有其他公法上義務，資為其得免繳回饋金之正當理由。且山坡地之開發利用如不符合回饋金繳交辦法第7條各款所列之情形，主管機關亦不得恣意免除其繳交回饋金之義務。㈡系爭土地業據行政院依山坡地保育條例核定公告屬於山坡地範圍，其108年1月當期之公告土地現值為72,500元。而上訴人係將系爭土地作為興建住宅之建築基地予以開發利用，經被上訴人所屬都市發展局核定其基地面積8,531.37㎡，開發建築面積為4,262.93㎡，建築面積以外之其他面積4,268.44㎡，且經被上訴人亦已核發建築執照在案，則上訴人位於山坡地範圍內之系爭土地上從事開發利用行為，並已申領新建住宅建造執照，被上訴人適用回饋金繳交辦法第5條及其附表第13款規定之計算方式：「建築面積×當期公告土地現值×乘積比率11％＋建築面積以外面積×當期公告土地現值×乘積比率6％」核算其應繳交之山坡地開發利用回饋金總額計52,564,581元（計算式：4,262.93×72,500×11％＋4,268.44×72,500×6％＝52,564,581），乃作成原處分核定上訴人應繳交上開回饋金額，自屬適法有據等由為據。

四、上訴意旨略以：㈠上訴人雖申請系爭土地之開發利用，惟系爭土地之高程（即標高）僅為67.93公尺，坡度百分比（即平均坡度）亦僅為2.62% ，即系爭土地並不符合水土保持法第3條第3款規定之山坡地要件。因系爭土地並非水土保持法所規範之山坡地，是其所為開發利用，自無需依據回饋金繳交辦法之規定，繳交相關之回饋金。系爭土地是否為山坡地

應以主管機關實際公布之情形為準，原判決未依職權調查證據，逕認系爭土地為山坡地，自屬判決不備理由之違背法令。㈡又系爭土地為前經市地重劃之土地，地方主管機關前均已依法課予土地負擔，即以區內未建設土地折價抵付，依行政院農業委員會（下稱農委會）109年6月4日農林務字第1090215704號函之內容，自得類推適用回饋金繳交辦法第7條第15款規定，上訴人就系爭土地所為之開發利用已可免繳回饋金。原判決除未適用回饋金繳交辦法第7條第15款之規定，認定上訴人本件開發行為免繳交回饋金外，卻另逕認上訴人所有系爭土地為水土保持法第3條第3款規定之山坡地，並據為上訴人應依據回饋金繳交辦法第3條、第5條及附表等規定，繳交相關回饋金，自屬行政訴訟法第243條第1項規定之判決不適用法規及適用法規不當之違背法令。㈢系爭土地業據行政院依山坡地保育條例核定公告屬於山坡地範圍。由被上訴人所提臺中市山坡地查詢表記載，可知「水土保持法」所指之山坡地，係指「林地」，而「山坡地保育條例」所指之山坡地，係指「林地以外」的山坡地，二者適用範圍明顯不同。另依據森林法第1條所揭示之立法目的，可知森林法制訂之目的係為了保護森林資源，避免過度開發破壞森林，才授權制訂回饋金繳交辦法，用以降低或遏止森林的破壞，故回饋金繳交辦法第2條才明訂「本辦法所稱山坡地，指水土保持法第3條第3款所定之山坡地」，並未包括山坡地保育條例第3條所指的山坡地。系爭土地業據行政院依山坡地保育條例核定公告屬於山坡地範圍，是否有回饋金繳交辦法之適用，進而需依回饋金繳交辦法規定繳納回饋金，已有疑義。

五、本院查：

㈠按森林法第1條規定：「為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，並為保護具有保存價值之樹木及其生長環境，制定本法。」第2條規定：「本法所稱主管機關：在中央為行政院農業委員會；在直轄市為直轄市政府；……。」第48條

之1規定：「（第1項）為獎勵私人或團體長期造林，政府應設置造林基金；其基金來源如下：……二、山坡地開發利用者繳交之回饋金。（第2項）前項……第2款回饋金應於核發山坡地開發利用許可時通知繳交，其繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關擬訂，報請行政院核定之。」次按回饋金繳交辦法第2條規定：「本辦法所稱山坡地，指水土保持法第3條第3款所定之山坡地。」第3條第13款規定：「下列山坡地開發利用行為，應依本辦法繳交山坡地開發利用回饋金（以下簡稱回饋金）：十三、除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為。」第4條規定：「回饋金繳交義務人，為向目的事業主管機關申請從事前條各款行為之人。」第5條規定：「（第1項）回饋金之計算方式，應依其開發利用程度之類別，以目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可面積與當期公告土地現值乘積百分之6至百分之12計算，其計算方式如附表。但經中央主管機關洽商中央目的事業主管機關針對山坡地開發利用行為之地區，認定已從事公益性綠覆補償行為，並達環境保護目的者，其計算回饋金之乘積比率得予酌減。（第2項）無公告土地現值者，以毗鄰或鄰近之公告土地現值計算。（第3項）地方主管機關接獲第1項之目的事業主管機關核發山坡地開發利用許可通知後，應依附表計算回饋金金額，並通知回饋金繳交義務人於1個月內1次繳交。」第5條附表第13款規定：「除前12款規定外，從事須申請建造執照之山坡地建築行為經建築主管機關認定為新建行為(建築面積×當期公告土地現值×乘積比率11%)+(建築面積以外面積×當期公告土地現值×乘積比率6%)」因山坡地之開發利用，影響現有林相及水土保持甚鉅，對於開發山坡地利用者課以繳交回饋金之經濟上負擔，除歸入造林基金用以支應長期造林復育之經費外，同時藉此降低開發利用山坡地之意願，以達成抑制山坡地開發利用速度之目的，此參森林法第48條之1規定及其立法理由自明。故森林法之立法目

的係為保育森林資源，發揮森林公益及經濟效用，非僅著眼於現有林相之保護，而係包含保育、利用、再造之多重任務；森林法規範對山坡地開發利用者，課予繳交回饋金，無非著眼於山坡地之開發利用行為對森林資源之存續，有重大影響，故由開發使用者負回饋義務，並非基於處罰山坡地開發者破壞林相之立場，且其採取之手段與目的間存有實質關連，屬保存森林資源之必要措施。而回饋金繳交辦法係主管機關農委會依森林法第48條之1授權訂定，為對於具有特定關係（山坡地開發利用關係）之國民所課徵之公法上負擔，關於回饋金繳交義務人、計算方式、繳交時間、期限與程序及其他應遵行事項所為之統一規定，並未逾越母法之授權範圍，與法律保留原則無違，自得予以適用。是以山坡地之開發行為，符合上開規定者，即有繳納依回饋金繳交辦法及其附表規定乘積比率計算回饋金之義務。

㈡經查，上訴人將系爭土地作為新建住宅之建築基地，並提出山坡地建築開發申請案，經被上訴人所屬都市發展局核定開發建築面積4,262.93平方公尺、建築面積以外面積4,268.44平方公尺，復據被上訴人核發108中都建字第830號新建建造執照。系爭土地業據行政院依山坡地保育條例核定公告屬於山坡地範圍，其108年1月當期之公告土地現值為72,500元等情，為原審調查證據後依法認定之事實，核與卷內證據相符。因此，上訴人在位於山坡地範圍內之系爭土地從事開發利用行為，並已申領新建住宅建造執照，被上訴人適用回饋金繳交辦法第5條及其附表第13款規定之計算方式核算應繳交之山坡地開發利用回饋金總額計52,564,581元（計算式：4,262.93×72,500×11％＋4,268.44×72,500×6％＝52,564,581），並無不合，原判決因而駁回上訴人在原審之訴，已詳述其得心證之理由及法律見解，核無違誤。

㈢次按水土保持法第3條第3款規定：「本法專用名詞定義如下：三、山坡地：係指國有林事業區、試驗用林地、保安林地，及經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或

保育、利用之需要，就合於下列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：(一）標高在100公尺以上者。(二）標高未滿100公尺，而其平均坡度在百分之5以上者。」山坡地保育利用條例第3條規定：「本條例所稱山坡地，係指國有林事業區、試驗用林地及保安林地以外，經中央或直轄市主管機關參照自然形勢、行政區域或保育、利用之需要，就合於左列情形之一者劃定範圍，報請行政院核定公告之公、私有土地：一、標高在100公尺以上者。二、標高未滿100公尺，而其平均坡度在百分之5以上者。」可知，標高未滿100公尺之土地經行政院依山坡地保育利用條例第3條規定核定為山坡地者，其平均坡度在百分之5以上，與水土保持法第3條第3款第二目之規定相同。查系爭土地業據行政院依山坡地保育條例核定公告屬於山坡地範圍，為原審確定之事實，並為上訴人所不爭，則系爭土地之坡度為百分之5以上，堪以憑認，上訴人猶執前詞主張系爭土地之高程（即標高）僅為67.93公尺，坡度百分比（即平均坡度）亦僅為2.62% ，非屬水土保持法第3條第3款規定之山坡地云云，並無可採。又回饋金繳交辦法與山坡地保育條例二者之規範目的及本質均不同，上訴人開發利用系爭土地既符合回饋金繳交辦法之相關規定，自負有繳納回饋金之義務。故上訴意旨主張系爭土地業據行政院依山坡地保育條例核定公告屬於山坡地範圍，是否有回饋金繳交辦法之適用，進而需依回饋金繳交辦法規定繳納回饋金，已有疑義云云，亦無可採。

㈣末按本院為法律審，依行政訴訟法第254條第1項規定，應以高等行政法院判決確定之事實為判決基礎，當事人在上訴審不得提出新攻擊防禦方法或新事實、新證據資為上訴之理由，上訴意旨另主張系爭土地為前經市地重劃之土地，地方主管機關前均已依法課予土地負擔，即以區內未建設土地折價抵付，依農委會109年6月4日農林務字第1090215704號函之內容，上訴人就系爭土地所為之開發利用已可免繳回饋金

云云，並未經上訴人於原審程序所主張，係其於原審言詞辯論終結後提出之新的攻擊防禦方法，本院無從加以審酌。上訴人據此指摘原判決未適用回饋金繳交辦法第7條第15款之規定，有判決理由不適用法規及適用法規不當云云，無可採取。

㈤綜上所述，原判決認事用法並無違誤。上訴論旨，無非重述其在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，並執其主觀一己之見解，對於業經原判決詳予指駁之事項再予爭執，指摘原判決違背法令，求予廢棄，並撤銷訴願決定及原處分，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　110　　年　　4　　月　　22　　日

最高行政法院第四庭

審判長法　官　陳　國　成

法　官　蕭　惠　芳

法　官　曹　瑞　卿

法　官　高　愈　杰

法　官　林　惠　瑜

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　　華　　民　　國　　110　　年　　4　　月　　22　　日

書記官　蔡　宜　婷